

新大綱における「官民連携」と「三角協力」の 推進が提示しうる課題について ～プロサバナ事業の事例より～

2014年12月2日(火)

於:外務省

(特活)オックスファム・ジャパン

アドボカシー・マネージャー 森下麻衣子



I. 背景: ODA大綱の見直し 社会開発から経済成長重視のアプローチへ

現大綱における重点分野としての「貧困削減」

ODA大綱「I 理念 3. 重点課題 (1) 貧困削減」

「貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である。そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されることが不可欠であり、そのための協力も重視する。」



新大綱における「貧困問題」へのアプローチ

政府原案「II 重点政策(1)重点課題 ア『質の高い成長』とそれを通じた貧困撲滅」

「貧困問題を持続可能な形で解決するには開発途上国の自立的発展に向けた、人作り、インフラ整備、法・制度構築、そしてこれらによる民間部門の成長等を通じた経済成長の実現が不可欠である」



I. 背景: ODA大綱の見直し 「三角協力」そして「官民連携」の推進

■新大綱における「三角協力」の推進

政府原案「II 重点政策(2)実施体制 イ 連携の強化 (ア) 官民連携、自治体連携

「新興国を始めとする諸国と連携した三角協力は、これらを有効に活用した協力として、国際社会からも高い評価を得ているところ、引き続きこの取組を継続していく。」

■新大綱における「官民連携」の推進

政府原案「II 重点政策(2)実施体制 イ 連携の強化 (ア) 官民連携、自治体連携

「民間部門や地方自治体の資源を取り込むとともに、民間部門主導の成長を促進することで開発途上国の経済発展を一層力強くかつ効果的に推進し、またそのことが日本経済の力強い成長にもつながるよう、官民連携、自治体連携による開発協力を推進する。具体的には、我が国の中小企業を含む企業や地方自治体、大学・研究機関等との連携を強化し、人づくり、法・制度構築、インフラ・システム整備等、貿易・投資促進のための環境整備を始めとした取組を計画策定から事業実施まで一貫して進める。」

3



II. 具体的事例としてのプロサバナ事業 プロサバナ事業とは



モザンビーク北部の玄関口であるナカラ港から、マラウイ、ザンビアに至る「ナカラ回廊」の周辺地域を対象に2009年に始動した「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯農業開発プログラム (ProSAVANA-JBM)」のこと。モザンビーク北部の「ナカラ回廊」、ニアサ州・ナンブール州・ザンベジア州内の19郡、1450万ヘクタールを対象としている。日本とブラジルには、1970年代から約20年にわたる農業開発協力事業により、不毛の大地とされたブラジルのセラードを、世界の食料倉庫へと発展させた実績があるが、この実績経験をアフリカの熱帯サバンナ地域の農業開発に生かしているのが、プロサバナだ。」

4

出典: JICA資料より

II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 文脈としての「ナカラ回廊経済開発」

2013年5月
日本企業の投資促進を
目的に投資協定に調印

2014年1月
安倍首相のモザンビーク
訪問、700億円の支援を
約束

2014年10月
JBICとモザンビークによ
る日本企業と資源開発プ
ロジェクトの形成支援に関
する覚書を締結



ナカラ回廊経済開発
戦略策定プロジェクト
2012年3月～

ナカラ港改修
2013年3月～
78億8,900万円

ナンブラークアンバ間
道路改善事業
2010年3月～
円借款: 59億円

マンディンバーリシガ間
道路改善事業
2013年11月～
67億7,300万円

5

II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 プロサバンナ事業において推進される官民連携

マスタープラン業務指示書(2011年11月)

- (4) 多様な開発資金リソース活用を念頭に置いた計画策定
広大なナカラ回廊地域の農業開発の実現には、「モ」国政府、我が国及び「伯」国政府の ODA 資金では充分ではなく、「モ」国周辺諸国、他ドナー及び国際機関、更には NGO や民間資本の参入が不可欠である。本業務で提案、策定されるマスタープラン、Quick Impact Project 及び投資データブックは、これら多様な開発パートナーの意見を取り入れ、共有されるとともに、対象地域に幅広く開発資金リソースを誘導するきっかけとなるよう、実現可能性の高いものを策定する。
- (5) 計画策定過程での我が国民間企業との意見交換と計画への反映
上記(4)に挙げたように、本業務の結果策定される各種成果は、多くの開発パートナー、NGO、及び民間企業等と共有されるべきである。一方で、我が国民間企業が当該地域の農業開発により貢献することは、「モ」国におけるビジネスチャンスの拡大、ひいては我が国の食料安全保障の確立への貢献も期待できる。
本業務の実施にあたっては、「モ」国及び周辺諸国への投資に関心を持つ我が国民間企業と十分な意見交換を行い、その意向を各種計画策定に反映させる。特に、全体計画と Quick Impact Project のドラフト作成のタイミングでは、十分な意見交換の場を持つよう留意する。
- (10) 広報活動
上述のとおり、本業務は我が国、「伯」国及び「モ」国間の三角協力であり、また、多様な組織、団体及び民間企業との連携が必要である。また、マスタープランの策定においては上記三か国政府のみならず、ナカラ回廊地域への投資に意欲を示す民間企業の参入に配慮が必要である。業務実施にあたっては、本調査の成果を我が国、「モ」国及び「伯」国民に幅広く発信するとともに、対象地域への民間投資を促進するための、新聞、ニュースレター、WEB サイト等適切な媒体を用いて効果的な広報活動を行うほか、調査の中盤と終盤にそれぞれセミナーを開催して成果を広く周知する。また、他団体が行うセミナー等には積極的に参加し、情報の収集と発信を行う。

投資セミナーの開催

■2011年4月25日
ブラジルにおいて日伯モ・三角協力によるモザンビーク熱帯サバンナ農業開発)国際セミナー「モザンビークアグリビジネス～日伯連携協力と投資の機会～」の開催

■2013年4月16日
JICAとUNIDO東京事務所との共催で「モザンビーク投資セミナー」を開催

II. 具体的事例としてのプロサバナ事業 プロサバナ事業において推進される官民連携


 独立行政法人 国際協力機構

 文字サイズ [標準](#) [大きく](#)
[English](#) [Français](#) [Español](#)

[サイトマップ](#) [よくある質問](#) [お問合せ](#)

[国際協力に参加したい方](#)
[NGOの方](#)
[研究者の方](#)
[メディアの方](#)
[企業の方\(民間連携\)](#)
[投資家の方](#)
[サイト活用ガイド](#)

[ホーム](#)
[JICAについて](#)
[事業・プロジェクト](#)
[各国における取り組み](#)
[ニュース](#)
[国際協力・ODAについて](#)

ホーム > ニュース > トピックス > ニュース > 2012年度 > 日本、ブラジル、モザンビークで官民合同ミッション

ページを共有する


ニュース

- ▶ プレスリリース
- ▶ 緊急援助ニュースリリース
- ▶ お知らせ
- トピックス
- 現場直言
- ここに注目
- ひと模様
- ニュース
 - ▶ 2014年度
 - ▶ 2013年度
 - ▶ 2012年度
 - ▶ 2011年度

● 日本、ブラジル、モザンビークで官民合同ミッション

— ナカラ回廊への農業投資促進を目指す —

2012年5月14日

4月16～20日、日本、ブラジル、モザンビークの3カ国による官民合同ミッションが、モザンビークで実施された。JICAはモザンビーク北部の玄関口であるナカラ港から、マラウイ、ザンビアに至る「ナカラ回廊」の周辺地域で、2009年からブラジルと共に、「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯農業開発プログラム（ProSAVANA-JBM：プロサバナ）」を展開し、モザンビークの熱帯サバナ農業開発を支援しているが、今回の官民合同ミッションは、日本とブラジルの民間企業によるナカラ回廊への農業投資を促進することを主目的としている。



リシंगाの農場を視察する参加者たち。プロサバナへの期待は大きい

出典：JICAより (http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120514_02.html)

プロサバナ事業が提示する課題

報告書「プロサバナ事業考察 概要と変遷、そして NGO からの提言」



2014年10月28日、NGOによ合同報告書「プロサバナ事業考察 概要と変遷、そしてNGOからの提言」が現地調査を経て発表された。「考察と提言」部分では、以下の課題が提起された。

- 事業対象地における深刻な問題としての土地収奪
- 情報公開と対話プロセスに残る大きな課題
- モザンビーク&ブラジルとの揃わぬ足並み
- プロサバナ事業の「小規模農家支援」とは
- モザンビーク政府のガバナンス上の課題
- 「三角協力」「官民連携」とアカウンタビリティの不在

報告書「プロサバナ事業考察 概要と変遷、そしてNGOからの提言」
http://grow.oxfam.jp/wordpress/wp-content/uploads/Report_final1029.pdf



II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 プロサバンナ事業における官民連携の課題① ナカラ回廊において深刻化する土地収奪の事例

地域	ザンベジア州 グルエ郡	ナンブーラ州 メクブリ郡	ザンベジア州 グルエ郡	ナンブーラ州 モナボ郡
投資企業	Hoyo Hoyo (米国)	Lurio Green (ノルウェー)	AgroMoz (ポルトガル (モザンビーク大統領+ブラジル)) アグリビジネス	Agro-Alpha
土地占有面積	10,000 ha 大豆生産	870ha (契約面積) ユーカリ植林 (大豆開始)	3,000 ha	650 ha (Nacololo) 1,746 ha (Meruto)
取得時期	2011年	2012年4月	2012年	2013年
事前住民協議、その内容と契約後の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・あり (限定的) ・学校、病院、工場を建設⇒雇用 ・農民アソシエーションをサポートする ⇒いずれも守られていない (学校、病院は未建設。雇用自体生み出されていない。補償金減額)	<ul style="list-style-type: none"> ・あり (限定的) ・農業学校 (教員配置や給与支払い含む)、病院を建設。企業による雇用、植林後も主食のメイズ等は栽培可と約束されるも、いずれも守られていない (学校、病院は未建設。短期雇用のみで解雇で、コミュニティ外から雇用されている。補償金特になし) 	<ul style="list-style-type: none"> ・あり (限定的) ・当初約束された雇用はほぼ実現していない。 ・水や共同墓地へのアクセス、農業の空中散布などをめぐり、地域コミュニティからは問題点を指摘する声。 	<ul style="list-style-type: none"> ・あり (限定的) ・Nacololoで土地の利用権の証明書 (DUAT) を持つ農民含め強制移転。土地をめぐるコミュニティとの紛争の結果、別のMerutoという地域に進出。ナンブーラ市長へ充てられたコミュニティの陳情に2014年8月時点で返事なし。

9

II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 プロサバンナ事業における官民連携の課題② 推進される契約栽培の効果、問題への対応

プロサバンナ事業では、「プロサバンナ開発イニシアティブファンド(PDIF)」や「ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト(PEM)」において、企業への融資を通じて「契約栽培」が行なわれているが、課題も。



事例① Oruvera Seed Company
プロサバンナ事業からの融資を受けて、契約栽培を実施。小農との契約書は不在。種蒔きの時期や方法を巡って小農との意見の食い違いが2013年ならびに2014年の聞き取り調査で明らかに。生産リスクは、小農が負担。収穫できず、種や肥料代を支払えず、借金を抱えることになった小農も。

事例② Matharia Empriment
同じく、プロサバンナ事業からの融資を受けて、契約栽培を実施。地元農民との土地紛争を抱える他、立ち退かない農民に対しては、自社への作物販売の強要、また同社で働く労働者の人権侵害に関する証言も。

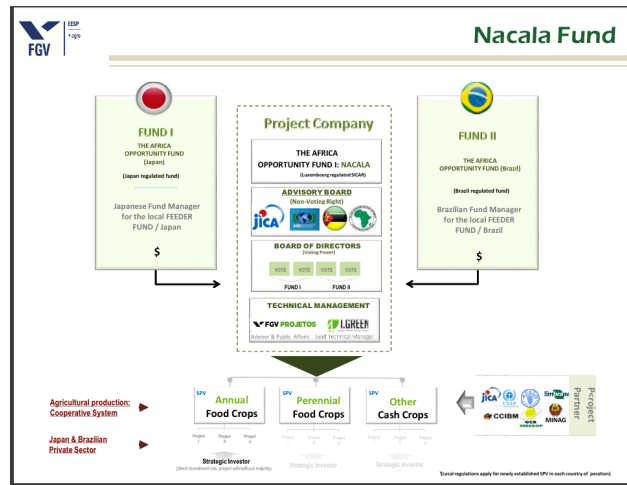


II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 プロサバンナ事業における三角協力の課題 ナカラ回廊ファンドと利益相反問題

ナカラ回廊への農業投資を募るファンドとして構想される。

ファンドの立ち上げ並びに運営を担当するのは、ブラジルのコンサルタント機関であるFGV Projetosであり、プロサバンナ事業のマスタープラン策定に関わるGetulio Vargas Foundation (FGV)と同グループ。

当初のFGV作成の資料や報道では、同ファンドへの日本政府並びにJICAの関与が示されていた。



11



II. 具体的事例としてのプロサバンナ事業 プロサバンナ事業における三角協力の課題 ナカラ回廊ファンドと利益相反問題

第186回国会(常会)質問主意書
モザンビークでの三角協力プロサバンナ事業に関する質問主意書
2014年2月25日 神本美恵子 参議院議員

「ブラジル側唯一のコンサルタント機関であるジェトゥリオ・ヴァルガス財団(FGV)は、高い公益性・公平性に基づくべきマスタープラン策定支援事業を受託しているにもかかわらず、同事業と同じ地域を対象として、大規模農業を振興するための投資ファンド「ナカラ回廊ファンド」を海外企業向けに売り出している。・・・この投資ファンド(ナカラ回廊ファンド)はプロサバンナ事業の一環として位置付けられ、国際協力機構(JICA)の関与が示されている。FGVが小農支援を謳い、前記一のとおり、公益性・公平性に基づくべき政府開発援助であるプロサバンナ事業を請け負う一方で、民間企業の利益のための投資ファンドを集めることは利益相反に値すると思われるが、政府の見解を明らかにされたい。プロサバンナ事業は日本・ブラジル・モザンビークの三角協力によるものとして合意されており、FGVが利益相反状態にある場合には、政府開発援助の透明性を謳ったODA大綱に反すると思われるが、政府の見解を明らかにされたい。」

答弁書より

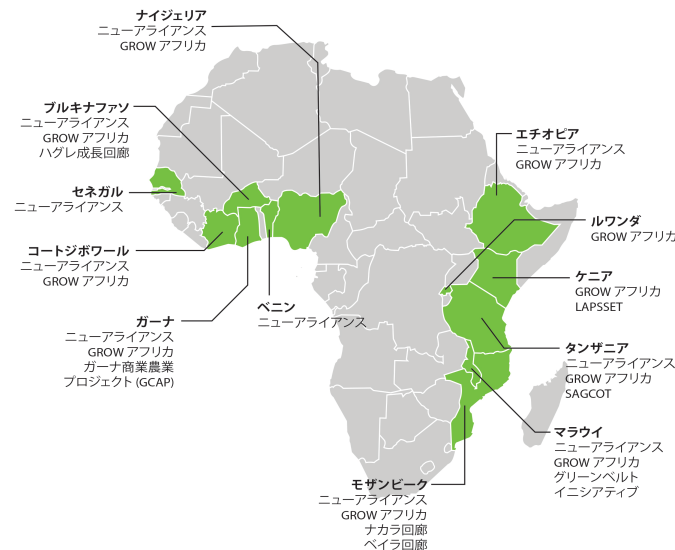
「内容等については政府としてお答えする立場にない。FGVは、ブラジル国際協力庁の要請を受けてマスタープラン策定支援プロジェクトに関与してきているものであり、同庁からは、利益相反が生ずるような事態は発生していないとの説明を受けている。」

モザンビークでの三角協力のプロサバンナ事業に関する質問主意書
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/186/meisai/m186027.htm>

12



II. 具体的事例としてのプロサバナ事業 アフリカ農業開発と「PPP」ブーム: 実態調査と提言



13



II. 具体的事例としてのプロサバナ事業 推進された「三角協力」と「官民連携」が提起する課題

- ナカラ回廊ファンドに対して、日本政府が直接出資しなくとも、利益相反状態にあるコンサルタントが参画する形でのマスタープラン策定と事業実施に問題はないのか。
- 日本政府/JICAは、援助供与国として、ODA大綱やJICAの環境社会配慮ガイドラインの適用を受けるが、ブラジルとの三角協力としてODA事業を展開した場合、(そのようなガイドラインを持たない)ブラジルに同様の基準はしっかり求められているのか。求められなければ、こうしたガイドラインの意味がなくなるのではないのか。
- ナカラ回廊において民間による農業投資を促進するため、インフラや政策環境を整えることが目指された。事業対象地において投資は増加。中には、「土地収奪」とも言えるような案件も多く存在。民間投資を積極的に推進してきた日本政府の責任はないのか。モザンビーク政府のようにガバナンス上の課題が存在する国において民間投資を誘致することのリスクと責任をどのように考えるのか。
- 現大綱/新大綱において、官民連携として実施される「契約栽培」の貧困削減効果/「質の高い成長」とはどのように担保されるのか。

「三角協力」と「官民連携」の下で、どのようにしてODAとしての
アカウンタビリティと開発効果を確保するのか？

14



III. 議題に関わる論点

- (1) 政府開発援助を「官民連携」ならびに「三角協力」の下で推進した際に生じるリスクや課題の有無、またその内容についてどのように捉えているか。
- (2) 官民連携や三角協力という援助の形態において、政府開発援助に求められるべき公益性、透明性、アカウンタビリティ確保をどのように考えるのか。ODAに関する実施原則やアカウンタビリティを担保するためのガイドライン等を有さない新興国と連携した三角協力の下で政府開発援助事業を行なう場合、事業に対する援助国としての日本政府のアカウンタビリティはどのように担保されるのか。
- (3) 重点課題として『質の高い成長』とそれを通じた貧困撲滅が挙げられているが、経済成長が「包摂的」であり、「持続可能」であり、「強靱性」を兼ね備えた「質の高い成長」であることを判断／評価／担保するための具体的指標や判断基準をどのように考えているか。
- (4) 政府開発援助を官民連携の下で行なう場合、企業の行動に対して政府はどこまでの責任やアカウンタビリティを負っていると考えなのか。